



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Editoriale

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Editoriale / F. Alberti; L. Nespolo. - In: CONTESTI. - ISSN 2035-5300. - STAMPA. - 1-2/2011:(2012), pp. 5-9.

Availability:

This version is available at: 2158/649542 since:

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)



RIVISTA DEL DIPARTIMENTO DI URBANISTICA E PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO, UNIVERSITÀ DI FIRENZE



C I T T À T E R R I T O R I P R O G E T T I

1-2/2011 Il progetto di città
nelle politiche regionali

CONTESTI

C I T T À T E R R I T O R I P R O G E T T I

Rivista del Dipartimento
di urbanistica e pianificazione del territorio
Università di Firenze

1-2/2011



Università degli studi di Firenze – Facoltà di architettura
Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio

Direttore

Marco Massa

Professori ordinari

Paolo Baldeschi, Gabriele Corsani, Raimondo Innocenti, Marco Massa, Giancarlo Paba, Raffaele Paloscia, Francesco Ventura, Maria Concetta Zoppi

Professori associati

Matilde Carrà, Giuseppe De Luca, Enrico Falqui, Pietro B. Giorgeri, Paolo Giovannini, Biagio Guccione, Manlio Marchetta, Carlo Natali, Daniela Poli, Massimo Preite, Alberto Ziparo

Ricercatori

Francesco Alberti, Pasquale Bellia, Carlo Carbone, Leonardo Chiesi, David Fanfani, Giulio Giovannoni, Ginevra Virginia Lombardi, Fabio Lucchesi, Susanna Magnelli, Gabriele Paolinelli, Camilla Perrone, Rossella Rossi, Claudio Saragosa, Ferdinando Semboloni, Lorenzo Vallerini, Jacopo Zetti

Personale tecnico e amministrativo

Gianna Celestini, Luigia Covotta, Fortunato Faga, Stefania Francini

Rivista del Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio

Periodico semestrale. Autorizzazione Tribunale di Firenze n. 4364 del 9/02/94

Direttore responsabile: Biagio Guccione

Direttore: Paolo Baldeschi

Redazione: Ilaria Agostini, Paolo Baldeschi, Gabriele Corsani, Donatella Donatini, Marco Massa, Carlo Natali, Giancarlo Paba, Raffaele Paloscia, Camilla Perrone, Daniela Poli
La redazione pubblica materiali solo su invito e previa verifica

Cura redazionale: Donatella Donatini

Indirizzo redazione: Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio,
via Micheli 2, 50121 Firenze; *e-mail* dipurb@unifi.it

Apparato iconografico: tutte le illustrazioni si devono agli autori, tranne dove diversamente indicato

Progetto grafico e impaginazione: All'Insegna del Giglio s.a.s.

Edizione e distribuzione: All'Insegna del Giglio s.a.s.

via della Fangosa 38, 50032 Borgo S. Lorenzo (FI)

tel. +39 055 8450216; *fax* +39 055 8453188; *e-mail* redazione@edigiglio.it

In copertina: Elaborazione dai piani strutturali di Firenze e Siena e dal Piuss di Lucca

ISSN 2035-5300

ISBN 978-88-7814-534-4

© 2012 All'Insegna del Giglio s.a.s.

Chiuso in redazione nel gennaio 2012

Stampato a Firenze nell'aprile 2012

Tipografia Nuova Grafica Fiorentina s.r.l.

Indice

	Il progetto di città nelle politiche regionali <i>a cura di Francesco Alberti e Luca Nespolo</i>
Il progetto di città nelle politiche regionali	5 Editoriale <i>Francesco Alberti, Luca Nespolo</i>
	11 Quale progetto per la riqualificazione della città? <i>Marco Massa</i>
	22 Gli strumenti per la riqualificazione e la trasformazione delle città <i>Gianfranco Franz</i>
	28 Plusvalori fondiari, perequazione e ricapitalizzazione della città <i>Roberto Camagni</i>
	42 Governo del consumo di territorio e dimensionamento degli strumenti di pianificazione <i>Camilla Perrone</i>
	48 L'edilizia sociale come strumento di pianificazione del territorio <i>Giovanni Caudò</i>
	58 Attualità della riqualificazione: perché valorizzare i centri storici <i>Manuela Ricci</i>
	63 Densità edilizia e rigenerazione urbana <i>Raimondo Innocenti</i>
	69 Forme di coordinamento sovracomunale <i>Giuseppe De Luca, Gianfranco Gorelli</i>
	77 Città sostenibile: principi guida per il progetto <i>Paolo Giovannini</i>
	84 Nuove politiche per la città e didattica del progetto urbano <i>Benedetto Di Cristina</i>
Carta della riqualificazione delle città toscane	91 Per la riqualificazione delle città toscane <i>Marco Massa, Benedetto Di Cristina, Francesco Alberti, Luca Nespolo</i>
Osservatorio regionale	126 Evoluzione urbana e indirizzi di riqualificazione della città diffusa <i>Patrizia Lattarulo, Sabrina Iommi, Chiara Agnoletti, Iacopo Zetti</i>
Survey bibliografica	131 Tra forma urbana e sostenibilità: obiettivi, principi, utilità della progettazione alla scala intermedia <i>Francesco Alberti</i>
Glossario	135 Recupero, rinnovo urbano, rigenerazione, riqualificazione, rinascimento urbano <i>Fabio Lucchesi</i>

Editoriale

Francesco Alberti, Luca Nespolo

Da molto tempo l'urbanistica italiana è in crisi di identità. La mancanza di una legge quadro e di politiche nazionali coordinate per le aree urbane, i trasporti, lo sviluppo sostenibile, la tutela del territorio, sostituite da collage legislativi e dal sovrapporsi di periodiche normative settoriali con fini per lo più di de-regolamentazione¹, è solo apparentemente compensata dal profluvio di leggi e iniziative regionali, spesso fra loro inconciliabili sia sul piano dei contenuti sia su quello del linguaggio.

Neanche le regioni amministrate dalle forze politiche eredi della sinistra, che dovrebbero dimostrare la possibilità di un'alternativa scientifica e rigorosa di tutela degli interessi generali, sono riuscite a proporre modelli efficaci di governo delle trasformazioni. Il caso della Toscana – che *Contesti* ha più volte trattato anche in rapporto ad altre esperienze italiane – è al riguardo emblematico.

Un punto particolarmente critico è la debolezza con cui nella legge regionale 1/05 sono affrontate le tematiche urbane, di fatto assorbite dalla nozione generalizzante di territorio che informa l'intero impianto normativo, la cui specifica trattazione risulta quindi affidata integralmente all'autonomia decisionale dei singoli comuni, coi rischi che ne conseguono². Se da un lato è infatti condivisibile lo sforzo di governare la città in una prospettiva territoriale, dall'altro quest'approccio non può ritenersi sufficiente a comprendere e indirizzare le dinamiche urbane, ancor più in un'epoca di crisi, dove le conseguenze negative del capitalismo finanziario si abbattano su beni urbani per eccellenza, come l'abitazione, i servizi, il lavoro³.

Per verificare empiricamente l'interesse che la città riveste nei disposti normativi toscani è possibile avvalersi degli strumenti dell'analisi testuale, che permettono di dare una misura dell'importanza attribuita a determinati concetti, conteggiando quante volte le parole che li sottendono ricorrono in uno scritto: una tecnica oggi spesso utilizzata per evidenziare le priorità emergenti da un dibattito pubblico, sia esso un confronto politico, un processo partecipativo o un blog. Un modo per dare immediatezza ai risultati di questo tipo di analisi sono le cosiddette 'nuvole di tag' (le *tag*, nel mondo del web, sono le parole chiave associate ai contenuti di una

comunicazione): una composizione libera, generata da un apposito software, delle parole più frequenti, rappresentate con caratteri di dimensione proporzionale al numero delle ricorrenze. L'effetto grafico ricorda molto una delle celebri mappe concettuali di Robert Venturi (1971) sull'impatto dei messaggi testuali veicolati da insegne e cartelli nella percezione della strip di Las Vegas.

La prima nuvola inserita in queste pagine si riferisce appunto all'articolato della Lr 1/05 sul governo del territorio. Come si può notare, il termine 'città' non compare (nel testo è utilizzato in tutto solo 6 volte, contro le 263 ricorrenze della parola 'territorio'), a riprova del peso marginale attribuito dalla legge alla dimensione urbana, stemperata nelle nozioni di 'insediamento' e 'sistema insediativo' (29 ricorrenze in tutto), molto più generiche e sostanzialmente indifferenti alle variabili di scala e di gerarchia dei fenomeni urbani, al di là del richiamo nominalistico alla loro natura sistemica.

Tale impostazione, che trova piena conferma nei regolamenti di attuazione emanati nel 2007, appare in controtendenza rispetto alla centralità assunta a livello continentale dalle tematiche urbane nella prospettiva della sostenibilità, anche sotto la spinta degli atti, delle comunicazioni e dei programmi ad esse dedicati dall'Unione europea⁴.

Un confronto tra la legge toscana 1/05 e l'omologa catalana, che per competenze e argomenti trattati si può considerare un buon termine di paragone, evidenzia con chiarezza questo scarto. Come emerge dalla seconda nuvola di tag qui presentata, la città, in tutte le declinazioni possibili del termine 'urbano', è infatti uno dei temi dominanti della *Llei d'Urbanisme* 1/10, da cui discende per altro un'approfondita trattazione degli aspetti legati alla gestione delle trasformazioni interne al costruito e alla realizzazione di spazi e attrezzature pubbliche. Piuttosto, in questo caso – come tradisce la stessa nuvola – è la dimensione territoriale a risultare sottovalutata: circostanza che conferma, da un'angolazione opposta rispetto a quella toscana, quanto sia lunga e ramificata, al di là delle mere petizioni di principio, la strada ancora da percorrere verso modelli di governo del territorio integrati e complessi, e quindi aderenti alla molteplicità delle situazioni reali.



Con l'approvazione, nel 2007, del piano di indirizzo territoriale della Toscana si assiste, formalmente, a un cambio di registro significativo. La regione è rappresentata nel suo insieme come «una città policentrica», caratteristica che assume la valenza di invariante strutturale: «Integrare e qualificare la “città policentrica toscana” costituisce il primo dei metaobiettivi in cui si articola l'agenda per l'applicazione dello statuto del territorio toscano». Le direttive e prescrizioni correlate, cui si aggiungono quelle relative alla «presenza industriale», inserita come invariante a sé, sono tuttavia esposte in una forma discorsiva che non sempre distingue fra obblighi e intenzioni, finalità e strategie, offrendo un quadro nel complesso aleatorio di politiche che la regione dovrebbe promuovere e di imprecisati criteri che le amministrazioni locali dovrebbero adottare nei piani, che si intrecciano e sovrappongono in modo non chiaro ai dettami della legge 1/05.

Il contributo di Marco Massa, con cui si apre questo numero di *Contesti*, stigmatizza in particolare l'assenza, nel Pit come nella legge di governo del territorio, di una visione strategica orientata al 'progetto di città', che indirizzi i comuni a misurarsi con temi quali lo spazio pubblico, la tutela del patrimonio storico, il recupero degli immobili e delle aree dismesse, in una logica di sistema finalizzata al riequilibrio delle funzioni, al benessere sociale e alla riqualificazione materiale degli spazi, tarando su questi obiettivi gli strumenti, le procedure e i vincoli della pianificazione strutturale e operativa.

La necessità di un approccio meno retorico e più incisivo alle problematiche della trasformazione urbana sembra

peraltro informare l'inizio di una nuova fase del dibattito regionale, sia pure in modo ancora non del tutto convincente. Il documento preliminare per la modifica della legge 1/05, licenziato dalla nuova giunta nell'aprile 2011, pone come primo obiettivo di tale revisione quello di «perseguire le finalità del recupero del patrimonio edilizio e in generale della riqualificazione delle aree urbane, nonché la valorizzazione dei centri storici», rendendo innanzitutto più esplicita e stringente la parte progettuale degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio. Nella direzione di un più efficace controllo sulla qualità insediativa e sul disegno urbano si colloca inoltre la previsione di introdurre, in sostituzione del piano complesso di intervento (Pci), ad oggi poco sfruttato da parte dei comuni, «un'ulteriore tipologia di atto, con contenuti intermedi tra il piano attuativo e il progetto edilizio, da attuarsi con modalità procedurali semplificate», nonché il reinserimento della fattispecie del piano particolareggiato fra gli strumenti urbanistici esecutivi. Naturalmente sarà necessario verificare che le «semplificazioni procedurali» di cui sopra non si risolvano in grimaldelli per interventi d'iniziativa privata fuori controllo, come è avvenuto, ad esempio, a Roma con alcune delle «nuove centralità» previste dal Prg 2008⁵.

Una prima tranches di provvedimenti correttivi alla legge regionale per il governo del territorio è stata quindi varata con la Lr 40/11, che ha inteso cogliere – si dichiara – «l'opportunità di utilizzare i nuovi principi derivanti dal Dl 70/11 [promosso dal governo nazionale per il rilancio dell'attività edilizia come volano economico,

positivo) di Raimondo Innocenti su una stagione, che ormai volge al termine, di grandi interventi di trasformazione di aree dismesse a Firenze, e l'approfondimento critico di Giuseppe De Luca e Gianfranco Gorelli sulle debolezze della normativa toscana in merito al coordinamento sovralocale dei piani. A questo gruppo di scritti si ricollega anche l'*Osservatorio regionale*, che ospita un'analisi a firma di Patrizia Lattarulo e altri ricercatori dell'Irpet sulle dinamiche della mobilità residenziale all'interno dell'area metropolitana fiorentina, i cui esiti erano stati illustrati nel secondo seminario.

Fra i testi a carattere più generale, anch'essi presentati nella seconda giornata di studi organizzata dal Dupt, quelli di Camilla Perrone, Giovanni Caudò e Manuela Ricci approfondiscono alcuni argomenti di grande rilevanza per il 'progetto della città': rispettivamente: il governo del consumo di suolo in rapporto al dimensionamento dei piani; l'esigenza di rilanciare, in forme rispondenti alle nuove tipologie della domanda, il tema della residenza sociale, che in passato ha svolto un ruolo trainante nelle politiche di trasformazione urbana del nostro paese ed è stato poi sostanzialmente depennato dall'agenda nazionale, tanto da ricadere oggi interamente sulle spalle delle regioni; la questione della valorizzazione dei centri storici in rapporto ai fenomeni che oggi ne mettono in pericolo l'integrità fisica e la dimensione sociale.

Roberto Camagni pone invece l'accento su un problema di valenza nazionale, fortemente condizionante la possibilità stessa di traghettare la pianificazione locale su obiettivi strategici di lunga durata, evidenziando come, nelle trasformazioni urbane italiane, il sistema di rapporto fra pubblico e privato non sia ancora riuscito a conseguire, in termini di ripartizione costi/benefici, risultati comparabili con altre esperienze europee, forse proprio per una perdurante incomprensione del ruolo che le città giocano nel benessere collettivo.

Secondo Gianfranco Franz, esiste comunque un problema culturale di fondo, da cui non sono immuni le stesse operazioni di rinnovo urbano più celebrate a livello internazionale (anche nella Catalogna precedentemente evocata), che si esprime nella progettazione della città 'per parti' e nella spettacolarizzazione estrema dei singoli episodi urbani, secondo finalità più legate alle esigenze della speculazione e del marketing che non ai bisogni della città concreta, a cui l'autore sollecita di tornare a

guardare, per dare risposte che siano a un tempo ragionevoli, economiche e di qualità.

Ciò chiama in causa anche le responsabilità dei centri di formazione, e in particolare l'insegnamento della progettazione urbana nei corsi universitari, che – come argomenta Benedetto di Cristina – occorre assolutamente rilanciare, in un frangente in cui, mentre nelle città si moltiplicano le operazioni di conversione delle aree abbandonate, le amministrazioni pubbliche tradiscono ancora una forte impreparazione nel declinare i progetti di recupero in termini di interesse generale, correggendo le frequenti derive dell'iniziativa privata.

La seconda parte della rivista ospita la *Carta della riqualificazione delle città toscane*, un documento, elaborato con il coordinamento di Marco Massa, frutto delle istanze e delle discussioni emerse durante le due giornate di studi, di cui riconduce in chiave propositiva le diverse tematiche entro la forma unitaria di un manifesto. La *Carta* è strutturata in 12 tesi, che offrono una sintesi delle riflessioni critiche e delle buone pratiche messe a punto per la soluzione di problemi analoghi in Italia e in Europa negli ultimi tre decenni, facendone derivare alcune linee d'azione sottoposte sia all'attenzione del legislatore regionale, sia, per gli aspetti di merito, a una discussione disciplinare più ampia. Una prima occasione di dibattito, cui hanno partecipato anche amministratori e funzionari di enti locali toscani, è stata la tavola rotonda conclusiva del convegno fiorentino "Qualità e innovazione urbana come fattore di competitività regionale" organizzato dall'Irpet nel dicembre 2011⁹.

L'articolazione per punti della *Carta* (che nella forma ricalca esplicitamente un testo della fine degli anni '70 di O.M. Ungers e altri, *Le città nella città*, il primo ad aver proposto un modello teorico per la città contemporanea fondato sul recupero), ripropone una forma discorsiva molto diffusa nella pubblicistica sul progetto urbano, come dà conto la *Survey bibliografica* curata da Francesco Alberti.

Le tre tag che caratterizzano di più questo numero – *recupero, riqualificazione, rigenerazione urbana* – sono quindi analizzate nei loro punti di contatto e sovrapposizione e nella molteplicità delle rispettive formulazioni disciplinari, da Fabio Lucchesi, nello spazio destinato al *Glossario* che, come di consueto, conclude la rivista.

Note

¹ La preoccupante disattenzione da parte del legislatore statale nei confronti dei possibili contraccolpi urbanistici di scelte ispirate unicamente a obiettivi di sviluppo economico ha trovato un'ennesima conferma nei recenti indirizzi deregolativi che il governo Monti ha proposto in tema di liberalizzazioni delle attività economiche con il Dl 1/2012, Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività. A riguardo di tale provvedimento – che all'art. 1 abroga, senza ulteriori precisazioni, «le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale [...] con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate» – si veda il commento di Edoardo Salzano pubblicato sul sito <<http://eddyburg.it/article/articleview/18395/0/375/>>.

² La tesi che sostiene come l'assenza di un'efficace disciplina di governo della dimensione urbana discenda dalla scelta politica di non contrastare l'autonomia comunale è stata sostenuta da studiosi, comitati e associazioni ambientaliste; le conseguenze dell'eccessiva discrezionalità garantita al livello comunale nelle scelte urbanistiche è esplosa agli occhi della pubblica opinione con la nota vicenda di Monticchiello. Si veda al proposito il commento di Gian Franco Di Pietro, già autore del piano territoriale di coordinamento della provincia di Siena, comparso sul *Giornale dell'Architettura* n. 46/2006, «Ma è soltanto un sintomo della malattia».

³ Cfr. Luciano Gallino, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino, 2011, pp. 107-129.

⁴ Già nei primi anni '80, il Consiglio d'Europa aveva organizzato una campagna per il rilancio delle città che è stata poi la base della Dichiarazione dei diritti urbani e della Carta urbana europea approvate nel 1992. A pochi mesi dal trattato costitutivo dell'Unione (Maastricht, 1994) si è tenuta ad Aalborg in Danimarca la prima conferenza europea delle città sostenibili, in cui è stata sottoscritta la seconda, più celebre Carta delle città europee, seguita dagli atti e dalle dichiarazioni di cinque conferenze successive (Lisbona, 1996; Hannover, 2000; Aalborg, 2004; Siviglia, 2007; Dunquerque, 2010), cui si aggiungono i documenti d'indirizzo delle politiche urbane elaborati in occasione di vertici ministeriali informali (Lille action Programme, 2000; Aquis Urbain di Rotterdam, 2004; accordo di Bristol, 2005; Carta di Lipsia, 2007; Common Reference Framework di Marsiglia, 2008; dichiarazione di Toledo, 2011) e le discussioni sull'uso dei fondi comunitari nei summit delle città europee (2002-04) estesi dal 2005 alle regioni (il prossimo summit, «Il tessuto urbano europeo nel 21° secolo», si terrà a

Copenaghen nel marzo 2012). Per un bilancio dei risultati finora conseguiti e delle opportunità ancora offerte dai finanziamenti 2007-2013 destinati a «potenziare la dimensione urbana» nelle politiche regionali si veda la pubblicazione *Promoting urban sustainable development in Europe* <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/urban2009/urban2009_en.pdf>. Inoltre, l'ambiente urbano è uno dei sette temi individuati dal sesto programma di azione per l'ambiente (2002) per la messa a punto di strategie integrate per il decennio 2002-12. I contenuti di tale strategia tematica sono stati sviluppati in due rapporti della commissione europea (COM(2004)60; COM(2005)718), a partire dalla constatazione che «circa l'80% dei cittadini europei vive nelle aree urbane» e che pertanto «Per trovare una soluzione ai principali problemi sanitari connessi alla situazione ambientale in Europa, occorre migliorare radicalmente l'ambiente urbano e la qualità della vita nelle città (COM(2004)60, p. 4)».

⁵ Un'analisi critica del piano di Roma e del processo di *planning by doing* che ne ha accompagnato la formazione è stata svolta da Paolo Berdini nel n. 2/2008 di *Contesti*.

⁶ «a) favorire il riuso delle aree già urbanizzate per evitare ulteriore consumo di suolo e rendere attrattiva la trasformazione delle stesse; b) favorire la densificazione delle aree urbane per la migliore sostenibilità economica dei sistemi di mobilità collettiva; c) mantenere e incrementare l'attrattività dei contesti urbani in ragione della pluralità delle funzioni presenti; d) garantire la manutenzione ordinaria e straordinaria e l'innovazione delle opere di urbanizzazione e delle dotazioni collettive; e) favorire, anche con procedure di partecipazione civica, la verifica dell'utilità collettiva degli interventi di rigenerazione urbana».

⁷ I piani di intervento comprendono i progetti preliminari, da sviluppare con il ricorso a concorsi pubblici per la progettazione definitiva o, per interventi minori o ricadenti interamente in aree private, attraverso la selezione fra le proposte di almeno tre progettisti e prevedono incentivi edilizi per favorire la trasformazione (fino al 35% in più rispetto alla Sul esistente).

⁸ Le due giornate di studi si sono svolte nella sede del dipartimento il 15.07.2010 (con il titolo «L'attuazione della legge regionale per il governo del territorio: prospettive di adeguamento») e il 9.12.2010 (con lo stesso titolo di questo numero di *Contesti*: «Il progetto di città nelle politiche regionali»).

⁹ Hanno partecipato alla tavola rotonda (Firenze, palazzo Strozzi, 19 dicembre 2011) insieme agli autori della *Carta*, Stefania Fanfani e Simone Tani per il comune di Firenze, Renato Galliano per la regione Toscana, l'assessore al territorio e all'ambiente del comune di Livorno Mauro Grassi, Nicola Bellini della scuola superiore S. Anna di Pisa.